

Le 20 novembre 2006

M. Claude Léger
Directeur général
Ville de Montréal
275, Notre-Dame est
Montréal
H2Y 1C6

CONFIDENTIEL

Objet : Analyse de l'offre pour les contrats de travaux donnés par la Ville de Montréal

Monsieur Léger,

Dans le cadre de nos travaux pour la vérification interne portant sur les appels d'offres, l'attribution et la gestion des contrats de voirie, d'aqueduc et d'égouts, adressée au Service des Infrastructures du Transport et de l'Environnement, il nous a été donné de faire des constats que nous croyons utile de partager avec vous. Je vous rappelle que cette vérification a été exécutée par PriceWaterhouseCoopers sous notre supervision.

Contexte

Rappelons que le recours à des procédures officielles par la Ville de Montréal pour l'attribution des contrats de travaux vise les trois objectifs suivants :

1. La transparence, qui assure aux fournisseurs l'accès à l'information nécessaire;
2. L'équité, qui présuppose l'objectivité de la méthode d'adjudication employée et l'impartialité des décideurs par rapport aux fournisseurs de manière à garantir l'égalité des chances;
3. L'obtention de façon économique des services et des biens requis au coût le plus bas, en temps opportun, en quantité et en qualité appropriées.

Ces trois objectifs ont été traités dans le rapport de vérification interne adressé au Service des Infrastructures, Transport et Environnement et intitulé *Appels d'offres, attribution et gestion des contrats de voirie, d'aqueduc et d'égouts de la Ville de Montréal*, émis en novembre 2006. Toutes les activités liées à ces trois objectifs concernant la demande et sur lesquelles la Ville de Montréal possède un contrôle, ont été couvertes dans ce rapport. Cependant, même si la Ville de Montréal n'a pas de contrôle direct sur l'offre, il y a lieu de se demander si l'offre actuelle dans le marché permet de réunir les conditions favorables à la saine concurrence et à l'obtention des services requis de façon économique. Il s'agit du principal sujet de la présente lettre.

La Ville de Montréal sollicite par appels d'offres les services d'entreprises en construction pour l'exécution des contrats de travaux. L'industrie de la construction non résidentielle au Québec, précisément le segment du marché institutionnel et gouvernemental, fait bonne figure. Ce segment représentait 1,4 milliard et 761,6 millions de dollars canadiens en investissements en 2005, pour la province de Québec et la Ville de Montréal respectivement. Ces investissements ont connu une croissance fulgurante depuis cinq ans. En effet, ils ont crû annuellement de 10,3 % pour la Ville de Montréal par rapport à 8,6 % pour le Canada entre 2001 et 2005.

Nature et portée de notre analyse et de nos observations

Cette analyse jette un regard sur l'industrie de la construction non résidentielle à Montréal et surtout le segment institutionnel et gouvernemental. L'objectif est de dresser le portrait de l'industrie, analyser son état et sa capacité à fournir les services exigés par la Ville de Montréal de façon économique.

Pour ce faire, nous avons entrepris, dans un premier temps, d'obtenir une vue d'ensemble du marché institutionnel et gouvernemental. Dans un deuxième temps, pour l'ensemble des contrats de travaux octroyés par la Ville de Montréal en 2005, nous avons dressé le portrait des principales entreprises qui ont décroché des contrats en consultant les dossiers d'entreprise du système CIDREQ (Centre Informatique Du Registre des Entreprises du Québec) et en nous appuyant sur l'analyse d'entrevues, d'études et d'articles publiés récemment sur l'industrie de la construction non résidentielle au Canada et au Québec. Des statistiques pertinentes ont été élaborées sur lesquelles reposent nos observations. En outre, nous avons rencontré les gestionnaires de la Ville de Québec ainsi que son vérificateur général en vue d'obtenir les renseignements pertinents pour comparer les pratiques liées aux appels d'offres dans les deux villes. Cette rencontre a eu lieu le 13 avril 2006 à l'hôtel de ville de Sainte-Foy-Sillery.

Nos travaux ont débuté en janvier 2006 et se sont terminés en mai 2006. À la fin de nos travaux, un projet de rapport a été présenté aux fins de discussions au directeur général

adjoint de la Ville de Montréal, Service des infrastructures, transport et environnement, pour l'obtention de ses commentaires, de son plan d'action et d'un échéancier.

Il est important de remarquer que nos observations se sont fondées sur les résultats de tests exécutés sur un certain nombre de projets examinés. Par conséquent, ils n'auraient pas nécessairement permis la détection de fraude ou tout autre acte illégal si jamais ils existaient.

Constats

Nos travaux ont porté sur l'analyse de l'industrie de construction non résidentielle à Montréal. Les projets types octroyés par la Ville de Montréal tels que les travaux d'infrastructures, d'aqueduc et d'égouts sont classés par Statistique Canada dans le segment de marché intitulé "Institutionnel et gouvernemental".

1. Analyse du marché

Tel que mentionné dans la mise en contexte, le segment de marché Institutionnel et gouvernemental de l'industrie de la construction non résidentielle à Montréal représentait 761,6 millions de dollars canadiens en investissements en 2005 après avoir connu une année faste en 2004. En effet, selon le tableau 1, ce segment du marché de l'industrie de la construction non résidentielle continue à faire bonne figure. Il a enregistré une croissance annuelle de 10,3 % depuis 2001, qui se compare favorablement à un taux annuel de 8,6 % pour le Canada et de 7,7 % pour la province de Québec.

**Tableau 1 – Investissement Institutionnel et gouvernemental ¹ à Montréal
(en milliers de dollars courants, désaisonnalisés)**

Trimestre	I	II	III	IV	Somme annuelle
1997	99 068	115 166	110 351	105 091	429 676
1998	136 584	123 246	135 158	137 166	532 154
1999	133 666	130 004	113 962	108 175	485 807
2000	136 572	107 225	109 072	112 928	465 797
2001	84 417	102 047	111 549	121 060	419 073
2002	155 728	171 424	167 485	178 428	673 065
2003	175 540	192 566	198 533	205 353	771 992
2004	212 778	215 869	199 161	193 313	821 121
2005	201 523	201 839	182 836	175 405	761 603
2006	168 362				

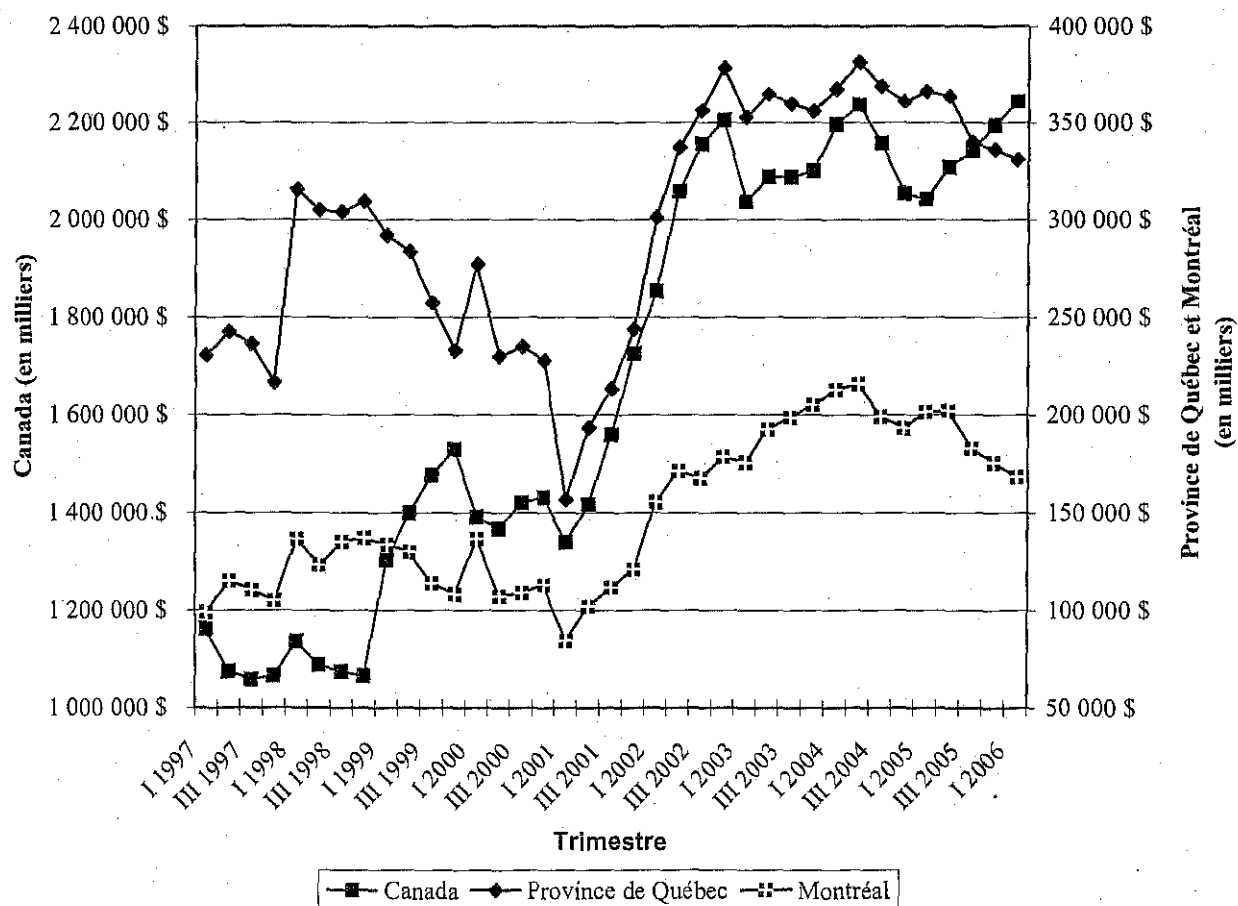
¹ Source : Statistique Canada, Cansim, Tableau 02-0016.

Le schéma 1 illustre l'évolution des investissements Institutionnel et gouvernemental au Canada, au Québec et à Montréal.

Observation :

On estime qu'une bonne partie des infrastructures de la Ville de Montréal, incluant les réseaux d'eau, les rues et les viaducs, devront être réparées dans les prochaines années en raison du déficit d'entretien. La demande d'investissements Institutionnel et gouvernemental à Montréal laisse supposer une demande stable de réfections ou de projets de travaux dans ce segment.

Schéma 1 – Évolution de l'investissement Institutionnel et gouvernemental au Canada, au Québec et à Montréal (dollars courants désaisonnalisés)



2. Profil des entreprises

Selon une étude réalisée par SECOR², l'industrie de la construction se compose d'un très grand nombre de petites entreprises et de très petites entreprises dans tous les pays industrialisés. Selon cette même étude, on compte généralement quelques grandes entreprises qui oeuvrent sur le marché intérieur et à l'international dans chaque pays.

Observations :

Nous avons constaté que l'environnement actuel ne permet pas d'atteindre pleinement l'objectif d'un marché de saine concurrence pour les raisons suivantes :

- La Ville de Montréal a été desservie en 2005 par de très petites entreprises (de 1 à 4 employés), de petites entreprises (de 5 à 49 employés) et moyennes entreprises (de 50 à 499 employés) et deux grandes entreprises dont l'effectif excède 500 employés. Les petites et moyennes entreprises sont privées, incorporées et constituées depuis au moins 10 ans, et détenues par des familles domiciliées dans la région métropolitaine de Montréal. Par contre, les deux grandes entreprises sont des sociétés anonymes et détenues principalement par des intérêts français (Sintra Inc. et Construction DJL Inc.). La stratégie poursuivie des moyennes et grandes entreprises est l'intégration verticale de la chaîne de valeurs. Cette intégration verticale leur confère des gains d'efficience dans la région géographique où elles exercent leurs activités et leur permet de contrôler les prix et les petites entreprises dans leur zone géographique. Par ailleurs, la stratégie poursuivie par les deux grandes entreprises est l'intégration horizontale (en plus de l'intégration verticale). Cette stratégie d'intégration verticale et horizontale confère à ces deux entreprises des gains d'efficience et leur permet de nuire considérablement les concurrents qui essaient de soumissionner et de décrocher des contrats de travaux en dehors de leur territoire géographique toléré par les grandes entreprises.
- L'examen plus approfondi de la liste des entreprises retenues en 2005 par la Ville de Montréal pour exécuter des travaux nous a permis de constater les liens directs et indirects qui existent entre ces entreprises. Le tableau 2 illustre les liens qui existent entre les actionnaires communs de plusieurs entreprises. Nous avons constaté que Simard-Beaudry Construction Inc. est liée à Constructions Louisbourg Ltée, de même que pour Pavages C.S.F. et Construction Mirabeau, Sintra Inc. et Pavage Moto Ltée.

² Étude prospective de l'industrie de la construction au Québec 2000-2010. SECOR, septembre 2000.

- Les contrats ont été octroyés majoritairement, soit en proportion de 96,35 % du volume d'affaires annuel, à des entrepreneurs locaux de la région métropolitaine de Montréal. En effet, nous constatons en 2005 l'absence de concurrents externes. Plusieurs entreprises externes qui ont effectué des travaux en 2003 et 2004 ont complètement disparu, malgré leur mobilité, notamment Construction et pavage Maskimo Ltée de Trois-Rivières, Groupe Construction AECON Inc. de l'Ontario et EBC Inc. de l'Ancienne-Lorette. Comparativement, 30 % des soumissions reçues à la Ville de Québec proviennent d'entreprises externes de la région.
- Le marché à Montréal est dominé par quatre entreprises : le regroupement de Constructions Louisbourg Ltée avec Simard-Beaudry Construction Inc., Les Constructions INFRABEC Inc., le regroupement de Pavages CSF avec Construction Mirabeau et le regroupement de Sintra Inc. avec Pavage Moto Ltée. Ces quatre entreprises ont récolté plus de 56 % des contrats octroyés. Le tableau 3 illustre le partage des contrats octroyés parmi ces entreprises. Nous constatons que les trois premières ont des taux de succès similaires.
- Plusieurs entreprises importantes sur la scène provinciale (cimenteries, entreprises de déneigement, etc.) ont été condamnées au Canada à verser des amendes pour complot visant à se partager le marché et à réduire indûment la concurrence dans leur domaine respectif. Nous avons constaté, cependant, que la Ville de Montréal continue d'octroyer des contrats à ces entreprises sans hésitation, faute de législation appropriée.
- Les entreprises commercialisent des produits et services semblables sur le marché montréalais où les réseaux sociaux sont bien établis et relativement fermés, offrant ainsi des conditions propices à la formation et au succès de cartels. Malgré l'existence de conditions propices, nous avons constaté l'absence notoire de moyens de prévention et de détection de cartels, de collusions, de fraudes et de conflits d'intérêts dans les deux divisions vérifiées à la Ville de Montréal.

**Tableau 2 – Profil des entreprises qui ont fait l'objet d'un octroi en 2005 selon le
Registraire des entreprises, Système CIDREQ**

Dénomination sociale	Domicile	Premier actionnaire ou actionnaire majoritaire		Deuxième actionnaire		Troisième actionnaire		Nombre d'employés	Date de constitution
		Prénom	Nom	Prénom	Nom	Prénom	Nom		
Simard-Beaudry Construction Inc.	Montréal	Antonio	Accurso	Fonds de solidarité des travailleurs du Québec		Antonio	Accurso	entre 250 et 499	04/01/2000
Constructions Loulsbourg Ltée	Montréal	Calabrian holdings (Alberta) Ltd. (impossible de retracer)		Antonio	Accurso	Antonio	Accurso	entre 100 et 249	09/06/1954
Les Constructions INFRADEC Inc.	Boisbriand	Giuseppe	Argento (ARG Holding)	Giuseppe	Zambito	Lino	Zambito	entre 26 et 49	03/12/1997
Construction Mirabeau Inc.	Anjou	Domenico	Cammalleri	Domenico	Miceli	Fucile	Calogero	entre 6 et 10	28/11/1996
Pavages CSF Inc.	Anjou	Domenico	Miceli	Domenico	Cammalleri			entre 26 et 49	13/10/1976
Sintra Inc.	Montréal	Colas S.A. (France)						entre 1 000 et 2 499	30/04/1996
Pavage Moto Ltée	Montréal	Sintra Inc.						entre 6 et 10	26/04/1989
Construction Gamier Ltée	Laval	Joe	Borsellino	Lorenzo	Borsellino			entre 50 et 99	07/04/1978
Construction Soter Inc.	Laval	Joseph	Giguère	Éric	Giguère	Jocelyn	Giguère	entre 50 et 99	01/01/1983
Construction DJL Inc.	Boucherville	Eurovisa S.A. (France)		Raymond	Désourdy			entre 500 et 749	31/10/1997
Conex Construction Routière Inc.	Montréal	Pierre	Séguin					entre 1 et 5	17/10/2001
Les Constructions R.R.N. Inc.	Saint-Lambert	Richard	Nault	Robert	Nault			entre 6 et 10	23/03/1983
Les Excavations Super Inc.	Montréal	Natalino	Cappello	Tiziana	Cappello	Olga Di Sotto	Cappello	entre 26 et 49	26/01/1977
Terramex Inc.	Saint-Hyacinthe	Michel	Leclerc	Luc	Bédard			entre 11 et 25	01/12/2001
Les Pavages Dorval Inc.	Pointe-Claire	Luc	Lachapelle	Victor	Sabetta	Georges et Marie	Lachapelle	entre 50 et 99	30/06/1967
Mivela Construction Inc.	Montréal	Nicolo	Miloto	Girolamo	Vella			entre 11 et 25	17/08/1989
Bentech Construction	Saint-Léonard	Aurélien	Bentivegna	Léonardo	Bentivegna			entre 6 et 10	18/03/1999
Construction Frank Catania & Ass.	Brossard	Paolo	Catania *	Pasquale	Fedele	Marlin	D'Acoust	entre 26 et 49	05/03/1987
Les Entreprises CATCAN Inc.	Saint-Léonard	Paolo	Catania *	Tony	Catania	Paolo	Catania *	entre 26 et 49	22/10/1996
Construction Canasa Inc.	Laval	Giuseppe	Salvo	Pietro	Salvo	Giovanni	Salvo	entre 6 et 10	28/04/1982
Pavage A.T.G. Inc.	Montréal	Alex (Accursio)	Sciascia	Antonio	Salvo	Vito	Salvo	entre 11 et 25	23/11/1993
Catalogna & Frères Ltée	Lachine	Livio	Catalogna	Enrico	Catalogna	Roberto	Catalogna	entre 11 et 25	28/02/1964
Construction A.T.A. Inc.	Montréal	Domenico	Aloisio					entre 11 et 25	09/12/1991
B.P. Asphalte Inc.	Montréal	Giuseppe	Borsellino					entre 1 et 5	12/11/1985
Filtrum Inc.	Vanier	Denis	Pouliot	Serge	Poirier	François	Noël	entre 26 et 49	01/03/1999
Roxboro Excavation Inc.	Dorval	Yvon	Théorêt	Roger	Théorêt	Daniel	Théorêt	entre 100 et 249	28/04/1972
Les Constructions et pavage Jaskar Inc.	Montréal	Albert	Saccomani	Alain	Tremblay	Joseph	Carola	entre 11 et 25	21/05/1996
Précision 2000 Inc.	Vaudreuil-Dorion	Patrice	Lemaire	Luc	Charbonneau			entre 1 et 5	20/11/1996
Construction BIZZ Inc.	Longueuil	Richard	Bissonnette					entre 1 et 5	21/02/2002

* Personnes différentes mais de la même famille

Tableau 3 – Partage du volume des contrats parmi les entreprises

Entreprise	Montant octroyé	Pourcentage des contrats octroyés	Nombre de soumissions	Projets octroyés	Taux de succès	Cumulatif
Louisbourg + Simard-Beaudry	16 701 144 \$	18,49 %	17	6	35 %	18,49 %
Les Constructions INFRABEC Inc.	14 702 370 \$	16,28 %	7	2	29 %	34,76 %
Pavages CSF Inc. + Construction Mirabeau Inc.	13 295 006 \$	14,72 %	28	8	29 %	49,48 %
Sintra Inc. + Pavage Moto Ltée	6 216 346 \$	6,88 %	13	5	38 %	56,36 %
Construction Garnier Ltée	4 894 851 \$	5,42 %	7	2	29 %	61,78 %
Construction Soter Inc.	4 613 453 \$	5,11 %	13	3	23 %	66,89 %
Conex Construction Routière Inc.	4 598 310 \$	5,09 %	5	1	20 %	71,98 %
Les Excavations Super Inc.	3 413 890 \$	3,78 %	17	2	12 %	75,76 %
Les Pavages Dorval Inc.	3 029 441 \$	3,35 %	3	1	33 %	79,11 %
Catalogna & Frères Ltée	2 529 934 \$	2,80 %	1	1	100 %	81,91 %
Construction A.T.A. Inc.	2 489 467 \$	2,76 %	9	1	11 %	84,67 %
Terramex Inc.	2 473 793 \$	2,74 %	5	2	40 %	87,40 %
Construction Frank Catania & Ass. +	2 090 000 \$	2,31 %	13	1	8 %	89,72 %
Les Entreprises CATCAN Inc						
B.P. Asphalte Inc.	1 865 721 \$	2,07 %	15	4	27 %	91,78 %
Construction DJL Inc.	1 543 421 \$	1,71 %	15	1	7 %	93,49 %
Bentech Construction	1 293 590 \$	1,43 %	12	2	17 %	94,92 %
Mivela Construction Inc.	1 280 680 \$	1,42 %	17	3	18 %	96,34 %
Filtrum Inc.	820 300 \$	0,91 %	1	1	100 %	97,25 %
Roxboro Excavation Inc.	682 740 \$	0,76 %	2	1	50 %	98,01 %
Les Constructions R.R.N. Inc.	518 762 \$	0,57 %	2	1	50 %	98,58 %
Pavage A.T.G. Inc. + Construction Canasa Inc.	438 895 \$	0,49 %	21	1	5 %	99,07 %
Les Constructions et pavage Jeskar Inc.	418 020 \$	0,46 %	2	1	50 %	99,53 %
Précision 2000 Inc.	323 150 \$	0,36 %	1	1	100 %	99,89 %
Construction BIZZ Inc.	102 860 \$	0,11 %	1	1	100 %	100,00 %
Total	90 336 144 \$	100,0 %	227	52	23 %	

3. Les grandes tendances

Une étude réalisée par le Conseil de la science et de la technologie du Gouvernement du Québec³ permet de tirer les grandes tendances suivantes :

- La mondialisation des marchés a entraîné une globalisation des donneurs d'ordre, particulièrement du secteur privé, qui sont de plus en plus exigeants;
- Il y a une réduction de la valeur ajoutée des entrepreneurs sur les chantiers;
- L'approche "conception-construction" prendra de plus en plus d'ampleur;
- La polarisation entre les artisans et les professionnels continuera. Les entrepreneurs de moyenne taille devront croître ou faire face à un déclin.

Observations :

Nous avons constaté les grandes tendances suivantes concernant les entreprises desservant la ville de Montréal :

- Quelques entreprises de taille moyenne sont détenues par un individu (ou une famille) qui contrôle plusieurs entreprises connexes. L'influence des entreprises réunies est équivalente à celle d'une grande entreprise;
- Deux entreprises ont choisi de croître au moyen d'acquisitions en formant de grandes entreprises;
- L'approche "conception-construction" n'est pas appliquée aux contrats de la Ville de Montréal;
- Les deux provinces de l'Ouest canadien drainent depuis quelques années les ressources des entrepreneurs canadiens en construction non résidentielle.

Conclusion

En effectuant notre vérification interne dans le Service des Infrastructures, du Transport et de l'Environnement, nous cherchions à évaluer si la Ville de Montréal réunit les conditions favorables à une saine concurrence et à l'obtention des services requis de façon économique. Pour fin de vérification, nous avons établi les critères suivants :

- Les gestionnaires doivent prendre des mesures préventives en établissant un système de prévention et de détection de fraudes, de conflits d'intérêts, de collusions, de fixation des prix, etc.;

³ Source : Conseil de la science et de la technologie. Bâtir et innover : tendances et défis, 2003.

- Une concertation doit être effectuée avec les donneurs d'ordre sur la scène provinciale.

Nous avons principalement constaté qu'en 2005, une poignée d'entreprises locales ont décroché la grande majorité des contrats.

Les causes sont multiples et nous vous en présentons quelques-unes :

- L'attribution du contrat repose sur le principe du plus bas soumissionnaire conforme;
- L'absence de système de prévention et de détection d'ententes collusoires, de fraude, de conflit d'intérêts, de copinage, de trucage des appels d'offres et de protection des renseignements confidentiels des soumissions reçues;
- L'absence de solutions de rechange pour exécuter les travaux;
- La plainte des gestionnaires face au manque de ressources.

Malgré l'utilisation d'une firme d'estimation externe visant à donner une **certaine assurance** quant à la justesse des prix reçus, la Ville se résigne, dans des cas extrêmes, à annuler la soumission et relance l'appel d'offres sous une autre forme.

La Ville agit dans un environnement qui n'est pas pleinement concurrentiel pour les raisons suivantes :

- Le nombre limité des concurrents;
- L'utilisation par ces entreprises du principe d'intégration verticale et parfois horizontale leur permettant d'exercer une influence sur le marché local voire provincial;
- La zone géographique est desservie par des entreprises exclusivement locales;
- Les réseaux sociaux sont bien établis et relativement fermés;
- Quelques entreprises jouissent d'une position dominante et semblent avoir un volume sensiblement similaire au cours d'une période donnée et un taux de succès identique;
- Quelques entreprises ont été condamnées à verser des amendes pour complot visant à se partager le marché et à réduire indûment la concurrence dans leur domaine respectif.

Ainsi, en raison de l'absence des moyens de prévention et de détection de collusions, de fraudes, de conflits d'intérêts et d'autres actes illégaux, et de solutions de rechange disponibles pour exécuter les travaux, la Ville n'est pas en mesure d'obtenir les services requis de façon économique.

C'est pour cette raison que nous avons fait plusieurs recommandations dans notre rapport de vérification interne. Sans être une panacée, ces moyens suggérés méritent d'être considérés sérieusement afin de pouvoir démontrer que nous déployons toutes nos forces et compétences pour maîtriser les obstacles à l'obtention des services et des biens de la manière la plus économique possible pour la Ville de Montréal.

C'est en soulignant l'importance de ces recommandations et de ce rapport en général auprès des directions concernées que vous pouvez contribuer le plus à l'efficacité de notre démarche.

En vous remerciant, je vous prie d'agréer, monsieur Léger, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Denis Savard

Vérificateur interne